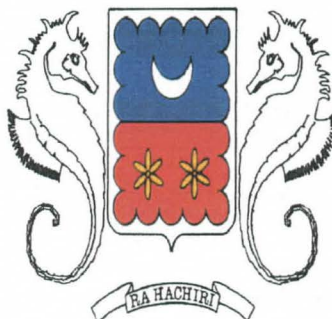


**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE MAYOTTE**



**DIRECTION DE
L'AGRICULTURE
ET DE LA FORET**



**Systèmes d'activités, organisations
et développement local**

**Propositions pour la mise en place
d'un programme de recherche-action
à Mayotte**

Premières orientations

Bruno LOSCH
Cirad-Tera n° 106/00
Décembre 2000

Résumé

Les perspectives d'évolution économique et démographique de Mayotte et les changements institutionnels engagés se traduisent par d'importants défis en matière d'évolution des bases productives, d'emploi, de formation, d'infrastructures, de services et d'aménagement du territoire. Pour gérer les transitions attendues, le devenir du monde rural mahorais sera déterminant. Ce constat impose de prendre en considération ses spécificités afin de définir les appuis techniques et institutionnels adaptés.

Dans ce contexte, le Cirad propose de mettre en oeuvre avec ses différents partenaires un programme de recherche-action ayant pour objectif de prendre en compte l'ensemble des activités conduites par les ruraux et leurs organisations, dans une approche de développement local valorisant au mieux les différentes fonctions qu'assure ou que pourrait assurer l'agriculture.

Mots-clés : Mayotte, organisations professionnelles, structuration du monde rural, développement local, multifonctionnalité

Note liminaire

Ce document propose des orientations pour les travaux à conduire par le Cirad dans le domaine des sciences sociales qui feront l'objet de la future convention avec l'État et la Collectivité territoriale de Mayotte (CTM) pour la période 2000-2004. Il reprend avec quelques modifications le document provisoire diffusé début novembre 2000.

L'auteur remercie les différentes personnes rencontrées pour leur disponibilité à l'occasion d'une brève mission réalisée du 25/10 au 1/11/2000 et, en particulier, M. le Président du Conseil général, M. le secrétaire général de la Préfecture, M. le directeur de l'agriculture et de la forêt et les différents services de la DAF, ainsi que les membres de la chambre professionnelle.

L'efficacité de cette mission a été permise grâce à sa préparation par M. Gilbert Vallée, représentant du Cirad à Mayotte qui a pris part aux différents entretiens et visites, ainsi que par M. Mouridi Bina, technicien du Cirad.

Sommaire

1 - Contexte et défis	4
1.1. Les principales caractéristiques de l'agriculture mahoraise	4
1.2. La place de l'agriculture dans le développement du territoire	5
2 - Les acquis de la première convention Cirad-État-CTM	6
3 - Propositions d'action pour la prochaine convention (2000-2004)	7
3.1. Positionnement de l'intervention	7
3.2. Démarche proposée	7
3.3. Thèmes de recherche-action	8
3.4. Moyens dédiés	8
Annexes	10
Proposition d'un bilan-diagnostic sur le développement local à Mayotte	11
Déroulement de la mission	13

1 - Contexte et défis

1.1. Les principales caractéristiques de l'agriculture mahoraise

Avec une population estimée à 149 000 habitants au 1/1/2000 et une densité de 398 hab./km², Mayotte compte 9 538 ménages inscrits au registre agricole (1997). Cette donnée brute basée sur des déclarations sous-estime cependant l'importance de l'agriculture qui comportait près de 16 000 ménages agricoles en 1995 [Insee 2000] soit une population d'environ 90 000 personnes concernées par l'activité agricole au sens large (agriculture, élevage, pêche).

Pour les ménages agricoles, l'agriculture permet en premier lieu d'assurer une partie des besoins alimentaires par l'auto-consommation. Elle s'inscrit dans une palette d'activités et de revenus plus large qui comporte aussi la pratique d'activités commerciales, artisanales, salariées et l'existence de transferts sociaux. Cette réalité agricole et rurale est très mal appréhendée par le dispositif statistique. Elle permet cependant de relativiser le poids et la place de la vingtaine d'exploitants agricoles "installés" ayant bénéficié d'appuis techniques et financiers (notamment via la dotation à l'installation ou des subventions à l'équipement attribuées en CTOA).

L'agriculture mahoraise est par ailleurs marquée par deux caractéristiques structurelles :

- une situation foncière complexe liée à l'emboîtement des régimes juridiques (coutumier, coranique, romain) et à la pression démographique et urbaine qui se traduit par une forte spéculation, puisque le prix moyen des terres agricoles est dix fois supérieur à la métropole [Cnasea 1999] ;
- une situation de marché contrastée avec d'une part l'effondrement des filières d'export (gestion défailante, mauvais suivi de la qualité, problèmes de compétitivité sur des marchés concurrentiels) et, d'autre part, une autosuffisance en produits de base de l'alimentation mahoraise (banane et tubercules) et en oeufs, alors que la dépendance vis-à-vis des importations est quasi-générale pour les autres produits (protéines animales et riz).

L'organisation du milieu agricole est embryonnaire et pourtant sinistrée : quelques groupements de producteurs (une dizaine de groupements maraîchers, une trentaine de groupements d'éleveurs, tous en situation précaire ou en cessation d'activité) ; trois coopératives ayant connu plusieurs restructurations et en grandes difficultés (COPAM pour les fruits, légumes et l'aviculture, COPEMAY pour la pêche, Uvoi Moja pour la vanille et l'ylang-ylang) ; 25 GVA (groupements de vulgarisation agricole) créés par l'Association pour le développement et la vulgarisation agricole (ADVA) autour de l'utilisation en commun de petit matériel agricole et la vulgarisation de thèmes techniques ; deux OGAF (une OGAF "pré-installation de jeunes agriculteurs" suivie par le Cnasea, une OGAF "développement vivrier et réhabilitation de la cocoteraie" suivie par la Chambre professionnelle).

La Chambre professionnelle est en cours de structuration - avec la création d'une chambre d'agriculture prévue dans les deux ans - et ses moyens sont encore très limités. Deux syndicats agricoles se sont constitués récemment - la Fédération des exploitants agricoles de Mayotte (FDSEA) et le Centre des jeunes agriculteurs de Mayotte (CDJA) - qui, à ce stade, ne sont pas

représentatifs de la réalité agricole mahoraise puisque leur action reste principalement ciblée sur les intérêts des quelques agriculteurs "installés".

Les services d'appui sont regroupés au sein de la direction de l'agriculture et de la forêt (DAF) et plus particulièrement du service du développement agricole (SDA) qui comporte environ 110 agents. Les moyens d'action de terrain sont toutefois réduits et le service de vulgarisation comporte moins de trente agents avec un niveau de formation faible et disparate. Ce dispositif de terrain s'avère peu performant et se limite principalement à la vulgarisation de thèmes techniques largement inadaptés et insuffisants par rapport aux caractéristiques de l'agriculture locale. Le projet ADVA dispose en revanche de moyens dédiés significatifs ; mais ses résultats pâtissent lourdement d'une approche strictement descendante avec une structuration des producteurs qui repose avant tout sur l'accès aux subventions.

1.2. La place de l'agriculture dans le développement du territoire

L'agriculture doit reprendre sa place dans une stratégie globale de développement du territoire où elle devra plus que jamais contribuer non seulement aux besoins en produits agricoles mais aussi et surtout à l'emploi, au maintien de la population en zone rurale et à la gestion du milieu naturel.

En effet, la forte croissance démographique (5,7%) - et notamment celle de Mamoudzou - se traduit par une pression sur le foncier et sur les ressources naturelles qui est renforcée par le poids de l'immigration clandestine (entre vingt et trente mille personnes). Les terres agricoles se trouvent de plus en plus en concurrence avec les besoins de l'urbanisation, des équipements et des infrastructures (voies de communication, services socio-éducatifs).

Avec un taux de chômage estimé à 40% et une population très jeune (56% de moins de vingt ans), les besoins actuels et futurs en termes de formation, d'emplois et de services sont considérables. Ils sont renforcés par les conséquences attendues de l'évolution du statut institutionnel du territoire. Or les perspectives en termes de production agricole *stricto sensu* sont limitées. Certes la croissance de la demande interne offre des débouchés ; mais les besoins de Mayotte pourraient aisément être couverts par quelques dizaines de producteurs intensifs et spécialisés, ce qui pose la question du devenir des 16 000 exploitations dites "traditionnelles". Par ailleurs, la recherche d'une certaine autosuffisance de l'île sur le plan alimentaire aurait peu de sens dans un contexte de marchés internationaux libéralisés où Mayotte a intérêt à recentrer ses efforts sur quelques secteurs stratégiques en termes d'emploi et de valorisation agro-industrielle et sur la promotion de ses avantages comparatifs (produits de terroir, niches de qualité, écotourisme, ressources du lagon, etc.).

Ce constat invite à une réorientation des approches du développement agricole qui doit être replacé dans son contexte local, régional et international. Les appuis actuels à l'agriculture privilégient le plus souvent une entrée strictement sectorielle et technique, en référence à un schéma productiviste qui n'est pas adapté aux réalités et aux besoins locaux. Plutôt que de s'adresser principalement à des "agriculteurs modèles" introuvables, il apparaît indispensable de se préoccuper du plus grand nombre, ceux qui sont communément appelés les "gratteurs" selon la terminologie locale, mais qui sont aussi en première ligne pour la prise en charge de la production destinée à l'autoconsommation et pour la gestion des ressources naturelles. Il convient en conséquence de dépasser la vision d'une agriculture dont la fonction serait limitée à la production de produits agricoles pour prendre en compte la diversité des fonctions auxquelles elle

peut contribuer en termes de gestion des ressources et des paysages, d'aménagement du territoire et d'emploi. Ainsi, les caractéristiques de la production agricole, du milieu rural et du contexte socio-économique global militent pour la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture mahoraise. Cette approche, qui fait aujourd'hui débat au niveau international, est celle qui a été retenue par la France dans le cadre de sa dernière loi d'orientation agricole et qui rassemble une grande partie des Etats et des opinions publiques de l'Union européenne. Elle s'avère particulièrement bien adaptée au contexte des départements et territoires d'outre-mer, comme l'ont montré les travaux du séminaire de Guadeloupe sur ce thème¹ auquel participaient de nombreux élus et professionnels mahorais.

2 - Les acquis de la première convention Cirad-Etat-CTM

Ces constats sur la place et le rôle de l'agriculture s'appuient sur les premiers résultats des travaux engagés par le Cirad qui ont permis une meilleure connaissance du milieu agricole grâce à une approche compréhensive du fonctionnement des exploitations. A partir des suivis agronomique et socio-économique réalisés sur la base d'un échantillon limité mais représentatif de la diversité agro-écologique et démographique insulaire, les recherches ont permis de dresser plusieurs constats.

Il apparaît tout d'abord nécessaire de passer d'une approche en termes de systèmes de production à une approche en termes de systèmes d'activités : l'agriculture n'est que l'une des composantes d'une palette d'activités et de revenus plus large (petit commerce de proximité, artisanat, élevage à but d'épargne, transferts de revenus liés à des activités salariées, transferts sociaux provenant des aides publiques) qui conditionne les choix techniques, l'investissement en travail et en capital.

La prise en compte des réseaux économiques et sociaux est ensuite impérative pour repérer des thèmes d'appui pertinents. En effet, le milieu rural mahorais est caractérisé par un emboîtement de niveaux de décision intervenant à des échelles différentes avec des configurations variables entre les unités de production, de résidence, de consommation et d'accumulation. Les transferts entre groupes sociaux jouent un rôle déterminant notamment via les événements qui rythment la vie sociale (en particulier le "grand mariage"), d'autant plus que la société connaît une monétarisation accélérée. Ces liens étroits entre groupes sociaux renforcés par l'exiguïté du territoire (30 km du nord au sud de la Grande terre) confèrent une valeur totalement relative à la distinction ville-campagne, d'autant plus que les échanges et les migrations entre Mamoudzou et les autres communes de Mayotte sont quotidiens.

¹ « *La multifonctionnalité de l'agriculture et la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) dans les départements d'outre-mer* ». Bouillante, Guadeloupe, 21-24 novembre 2000. Séminaire organisé par le Cirad avec l'appui du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Dans ce contexte de mutation rapide, la complexité de la question foncière prend une acuité particulière. La pression sur le foncier liée à la croissance démographique et urbaine (besoins en logements, équipements et infrastructures) conduit à marginaliser l'activité agricole et à figer les stratégies économiques des ruraux qui se trouvent à proximité des zones de croissance des agglomérations. L'opération de régularisation foncière engagée sous la maîtrise d'oeuvre du Cnasea dans la perspective d'une immatriculation de l'ensemble du territoire et sa perception parfois ambiguë accentuent les tensions sur les terres.

Enfin la faiblesse des organisations économiques pour la mise en marché et les difficultés de la commercialisation des produits agricoles (absence de dispositifs de collecte, problèmes récurrents de fonctionnement des coopératives) révèlent l'inadaptation des appuis apportés à la structuration économique du milieu rural dans une perspective de participation au marché. Elles renvoient à l'insuffisante prise en compte des stratégies des acteurs et des réseaux économiques et sociaux existants.

3 - Propositions d'action pour la prochaine convention (2000-2004)

3.1. Positionnement de l'intervention

Sur la base des acquis des travaux rappelés précédemment, il est proposé de mettre en oeuvre une démarche de recherche-action replaçant l'agriculture mahoraise dans son contexte, à savoir l'un des éléments d'un processus accéléré de changement économique et social.

L'axe principal de travail devrait porter sur la validation et l'approfondissement des connaissances concernant les systèmes d'activités grâce à un changement d'échelle des observations et sur un investissement privilégié concernant :

- (i) les dynamiques d'organisation existant en milieu rural ;
- (ii) les processus en cours de développement local à l'échelle des villages et des communes.

Cette approche compréhensive du milieu rural mahorais permettra de mieux définir des axes spécifiques d'intervention pour le développement agricole et pour la gestion des ressources naturelles.

En conséquence, il est proposé un positionnement plus ciblé pour cet axe d'intervention du Cirad. Plutôt que de mettre en avant un affichage disciplinaire (axe socio-économique) nous suggérons pour le nouveau programme un affichage de contenu. Ce programme pourrait ainsi s'intituler : *systèmes d'activités, organisations et développement local* ou *SODEL*.

3.2. Démarche proposée

Du fait de l'ancienneté des interventions des services du développement et de certaines insuffisances constatées dans la connaissance des dynamiques d'organisation, il est proposé d'initier une démarche de diagnostic participatif portant sur la situation du développement local à Mayotte. Cette démarche sera l'occasion de replacer le développement agricole dans la "ruralité" mahoraise et, plus globalement, dans les perspectives d'évolution du territoire en adoptant une "entrée" locale. Elle associera les services du développement, sera l'occasion de :

- (i) valider les résultats disponibles ;
- (ii) compléter les informations de niveau local et en particulier repérer les organisations et associations existantes (professionnelles, jeunes, femmes, classes d'âge, etc.) ;
- (iii) croiser les entrées sectorielles avec une dimension territoriale.

Elle permettra d'engager une approche en termes de recherche-action-formation et de contribuer au débat local sur les stratégies de développement rural par l'organisation de la restitution des résultats avec les services techniques, les organisations professionnelles, les élus locaux (Association des maires et Conseil général). Elle permettra également d'identifier des thèmes d'intervention adaptés au contexte local et de préciser le contenu des activités de recherche.

3.3. Thèmes de recherche-action

Nonobstant les résultats de la démarche de diagnostic participatif, il est d'ores et déjà possible d'avancer les thèmes suivants :

- approfondissement de la connaissance du fonctionnement des UPF et mise en place d'un dispositif de suivi-conseil ;
- mise en oeuvre d'une démarche de développement local sur des sites-tests : appui à la formulation du projet stratégique des acteurs locaux, accompagnement en termes de recherche-action et de formation ;
- mise en oeuvre ou accompagnement d'une approche multifonctionnelle de l'agriculture mahoraise permettant d'engager une réflexion sur la gestion des ressources et des paysages, le développement des productions et des services (tel l'écotourisme) par une démarche de qualité valorisant les savoir-faire locaux. Cette approche pourrait s'appuyer sur des projets agri-environnementaux (cf. le projet d'OGAF ylang-ylang en cours de discussion).

Ces thèmes globaux pourraient être complétés par des thèmes plus spécifiques comme :

- un diagnostic des besoins et une réflexion sur les systèmes financiers envisageables et adaptés au contexte socio-économique mahorais ;
- une analyse de l'impact de l'immigration sur le fonctionnement des systèmes d'activités et les dynamiques locales ;
- une analyse des réseaux socio-économiques servant de support aux échanges commerciaux longue distance de type "informel" voire aux migrations.

3.4. Moyens dédiés

Pour atteindre ces objectifs les moyens dédiés pourraient comporter :

- (i) la mise en poste d'un chercheur socio-économiste en charge du programme SODEL en fin du premier trimestre 2001. Ce chercheur serait affecté par le programme Agricultures familiales du Cirad-Tera ;

(ii) la réalisation d'une étude de bilan-diagnostic participatif sur le développement local au cours de l'année 2001 (*cf.* note à l'attention du Président du Conseil général présentée en annexe) dont les termes de référence seraient précisés à l'occasion d'une mission de mise en poste du chercheur ;

(iii) une action de renforcement et de qualification de l'équipe Cirad locale (formation diplômante pour le technicien Cirad affecté à SODEL) ;

(iv) la mobilisation de stagiaires dans le cadre de cursus diplômants (ingénieurs, DEA, DESS) ;

(v) la mise en place d'un allocataire de recherche en 2002.

(vi) enfin par la mobilisation de missions régulières d'appui sur des thèmes spécifiques définis avec les partenaires.

- ANNEXES -

Cirad Mayotte
31/10/2000

Bilan-diagnostic sur le développement local à Mayotte
Proposition d'étude

Note à l'attention de Monsieur le Président du Conseil général

1 - Justification

Mayotte connaît une forte croissance démographique qui pose à l'action publique de nombreux problèmes en matière de formation, d'emploi, de services et d'infrastructures. Cette croissance se traduit par une demande d'approvisionnement en produits alimentaires en progression constante. La capacité de réponse de l'agriculture mahoraise à cette demande intérieure constitue un défi ayant de fortes implications en termes d'emplois, de balance commerciale, de gestion des ressources naturelles, de maintien de la population en zone rurale et d'aménagement du territoire.

Les perspectives de développement agricole de l'île sont cependant limitées par la situation des systèmes techniques et par l'organisation des marchés, qui offrent des conditions faiblement attractives pour les ruraux ; alors qu'il existe des opportunités importantes de revenus dans d'autres secteurs d'activités ou grâce aux transferts publics. Simultanément, les structures en charge de l'appui au développement agricole butent sur la difficulté du transfert d'innovations techniques, de l'organisation et de la structuration des agriculteurs.

Les travaux engagés par le Cirad avec l'appui de la Collectivité territoriale et des services de l'État depuis trois ans sur l'étude des systèmes de production agricole de Mayotte ont révélé l'importance de la pluriactivité et l'existence de plusieurs niveaux de gestion du processus de production agricole impliquant, sur une même exploitation, le ou les exploitants, le ménage et la famille élargie.

Ce constat milite pour la mise en oeuvre d'une approche en termes de systèmes d'activités où l'agriculture ne constitue qu'une des composantes d'un ensemble plus large caractérisé par l'importance des transferts de revenus et l'imbrication des niveaux de décision en matière de choix d'investissement. Il milite également pour une évolution des conditions d'approche et d'appui au milieu rural, avec un passage progressif d'une action strictement sectorielle agricole à une action en termes de développement rural et, plus largement, de développement local, qui constituera la base durable de l'évolution économique et sociale de Mayotte.

2 - Objectifs

La connaissance encore limitée des dynamiques agricoles et rurales de Mayotte justifie la mobilisation de compétences spécifiques, en appui du dispositif de recherche-action existant, pour la réalisation d'un bilan-diagnostic sur la situation actuelle du développement local mahorais.

Cette étude aurait pour vocation de :

- compléter et valider les premiers résultats obtenus par le Cirad sur la connaissance des systèmes d'activités existant en milieu rural ;
- faire l'inventaire à l'échelle communale des initiatives et des dynamiques d'organisation existant en zone rurale ;
- esquisser un zonage en matière de systèmes d'activités ;
- provoquer un débat local sur le développement rural ;
- alimenter la réflexion sur les perspectives de développement économique et social de l'île, leurs enjeux et les stratégies d'action envisageables.

Elle permettrait en outre de :

- préciser les orientations et affiner les actions à conduire en matière de recherche-action pour le développement agricole et rural ;
- proposer une adaptation possible des méthodes et des outils utilisés par les services d'appui au développement.

3 - Mise en oeuvre

L'étude serait réalisée dans le cadre du programme d'action du Cirad à Mayotte au titre du Contrat de plan 2000-2004. Elle s'inscrirait plus particulièrement dans l'axe de recherche-action n° 2 portant sur *les systèmes d'activités, les organisations et le développement local* (SODEL).

Cette étude mobiliserait, en plus des chercheurs en poste à Mayotte, une petite équipe de spécialistes venant en appui pour la réalisation du bilan-diagnostic et l'organisation de sa restitution auprès des services techniques, des élus locaux (Association des maires, Conseil général) et des responsables professionnels (Chambre professionnelle de Mayotte).

Elle serait conduite en collaboration directe avec les services du développement, tant pour sa conception que pour sa réalisation, notamment en ce qui concerne la collecte de l'information et l'analyse des résultats. L'étude pourrait ainsi contribuer simultanément à un transfert de méthodes et constituer une opportunité de recherche-action-formation.

Sa mise en oeuvre devrait avoir lieu en année 1 des activités prévues dans le cadre du nouveau contrat de plan.

Déroulement de la mission (du 25 octobre au 1er novembre 2000)

25/10

Paris

- François Pointereau, délégué DOM-TOM du Cirad et Carole Barthès, allocataire de recherche Cirad précédemment en poste à Mayotte dans le programme "socio-économie"

26/10

Mamoudzou

- Gilbert Vallée, délégué du Cirad à Mayotte et Mouridi Bina, technicien Cirad (axe "socio-économie")
- réunion avec la DAF : Luc Mayeux (directeur), Jean-Louis Ancèze (directeur adjoint), Georges Trie (resp. du service de l'économie agricole)

27/10

Coconi

- réunion avec l'ADVA : Francis Lannelongue (directeur) et Boura Malidi (président)
- entretien avec Gérard Tabourin, directeur du lycée agricole de Coconi

Mamoudzou

- entretien avec Georges Trie, resp. du service de l'économie agricole de la DAF

28/10

Ongojou - Chembényoumba

- visite d'exploitations agricoles et rencontre avec un producteur d'Ongoujou (M. Soudiki Houmadi) et trois producteurs de Chembényoumba (sur le plateau de Bandrandzia et au village
- MM. Hassan Souf, Maolana Colo, Mahamadou Abdou)

Combani

- entretien avec Younoussa Bamana, président du Conseil général, sur son exploitation

29/10

Mamoudzou

- travaux sur documents à l'antenne Cirad

30/10

Bouyouni

- rencontre avec le président et le vice-président de l'OGAF de Bouyouni en compagnie de Jacques Domalain (chef du service de développement rural de la Chambre professionnelle de Mayotte) et d'Ibrahim Moussa (animateur OGAF de la Chambre)

Mamoudzou

- entretien à l'antenne Cirad avec Jacques Domalain (Chambre professionnelle)

Coconi

- réunion au Service du développement agricole (SDA) de la DAF avec Roger Manguin (chef du service) et Philippe Henry (adjoint)

31/10

Mamoudzou

- réunion à l'antenne Cirad avec Mohamed Boinahéry (vice-président de la Chambre professionnelle), Ali Ambody (président de la FDSEA, Fédération des agriculteurs de Mayotte, affiliée à la FNSEA), Jacques Domalain (Chambre professionnelle)

Bouéni

- rencontre avec Ahmed Madi, maire de Bouéni et président de l'Association des maires de Mayotte, en présence du premier adjoint au maire et de Raïssa Feno, animatrice de la DTFP

Mamoudzou

- entretien avec Pierre Boffy, responsable du service régularisation foncière du CNASEA
- entretien avec Illiassa Adinani, responsable de la cellule statistique du service de l'économie agricole de la DAF
- réunion à la COPAM (Coopérative agricole de Mayotte) avec Mohamed Assani (président) et M. Guillaume (directeur par intérim)

1/11

Mamoudzou

- entretien avec M. Dorso, secrétaire général de la Préfecture

Combani

- entretien avec Jean-Pierre Guerlain, parfumeur
- déjeuner avec Younoussa Bamana, président du Conseil général

CIRAD-DIST
Unité bibliothèque
Lavalette

LA GOUTTE D'ENCRE

53 Place Thermidor 34000 Montpellier
Tel 04 67 65 30 96 Fax 04 67 65 89 23